

УДК 332.822

Т.И.ЛЕПЕЙКО, А.Н.ТИЩЕНКО, доктора экон. наук

Харьковский национальный экономический университет

Т.П.ЮРЬЕВА, канд. экон. наук

Харьковская национальная академия городского хозяйства

О РЕФОРМИРОВАНИИ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА УКРАИНЫ

Анализируются причины медленного реформирования жилищно-коммунального хозяйства Украины (ЖКХ). Сформулированы предложения по повышению эффективности процесса реформирования ЖКХ.

Проблема эффективной деятельности ЖКХ всегда была актуальной, так как результаты деятельности касаются непосредственно каждого человека.

Вопросам реформирования ЖКХ посвящены многие работы отечественных и зарубежных ученых и специалистов отрасли: А.М.Белянского, Г.В.Ковалевского, В.Т.Семенова, В.И.Титяева, В.И.Торкачука, Л.Н.Шутенко, А.Н. Кирилловой [1-4] и др.

Однако ввиду многогранности проблемы реформирования нельзя считать имеющиеся исследования исчерпывающими.

Настоящая статья посвящена анализу причин замедленного реформирования ЖКХ в Украине.

Кризисное состояние ЖКХ Украины еще в конце прошлого века привлекло к себе внимание властных структур всех уровней, политических деятелей, общественности, СМИ и др. Проблема местного хозяйства, каковым является ЖКХ, учитывая его социальную значимость, превратилась в общегосударственную. Президент, Верховная Рада и Кабинет Министров Украины начиная с 1992 г. приняли ряд указов, постановлений и законов, направленных на повышение эффективности работы отрасли, ее реформирование. В 2004 г. Верховная Рада Украины приняла Закон «Про загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2004-2010 роки», №1869-IV от 24.06.2004 г. В каждом регионе (область, Автономная Республика Крым) разработана и утверждена соответствующая программа, т.е. все административные единицы имеют программу реформирования ЖКХ на своей территории. Однако осуществляется реформирование очень медленно. К сожалению, за последние годы рост объема жилищно-коммунальных услуг (ЖКУ) по Украине незначителен, а по некоторым подотраслям (водоснабжение, водоотведение) имеет место его снижение, что видно из таблицы, составленной по

данным Министерства строительства, архитектуры и жилищно-коммунального хозяйства Украины [5, 6]. Многие предприятия и организации и в целом подотрасли являются убыточными. Так, в 2005 г. уровень убыточности составил: в теплоснабжении – 12,9, водоснабжении – 14,5, водоотведении – 17,1, в жилищном хозяйстве – 8,0% .

Показатели объема предоставленных жилищно-коммунальных услуг
в Украине по основным подотраслям 2003-2005 гг.

Показатели	Единица измерения	2003г.	2004г.	2005г.	2004г. / 2003г.	2005г. / 2004г.
Общая площадь помещений, обслуживаемых жилищными организациями	тыс. м ²	328134,7	336177,2	336585,7	102,45	100,12
Отпущено воды – всего	тыс.м ³	2708699,7	2910468,3	2803758,4	107,44	96,33
Отведено сточных вод – всего	-"	2112858,6	2069686,4	1988909,1	97,96	96,10
Отпущено тепловой энергии – всего	тыс. Гкал	55345,7	52839,4	67182,0	95,47	127,14
Перевезено пассажиров горэлектротранспортом – всего	тыс. чел	2340392,0	2311051,8	2556532,0	98,75	110,62

Причин низких темпов проведения реформы ЖКХ много. Это и низкий уровень квалификации работников отрасли, и отсутствие мотивации, и недостаточное организационно-методическое, правовое, ресурсное и другое обеспечение, а также отсутствие действенного контроля за ходом реформирования ЖКХ.

На сегодня основным документом, регламентирующим реформирование ЖКХ в Украине, является Закон Украины «Про загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2004-2010 роки» №1869 – IV от 24.06.2004 г. [7]. Проанализируем его.

По составу Программа имеет все необходимые для документа такого уровня составляющие (разделы). Что касается сущности Программы, то, на наш взгляд, она носит несколько декларативный характер, не имеет четко разработанных целевых блоков по подотраслям и перечня целевых показателей с их количественными параметрами. Документ предусматривает важнейшие направления реформирования ЖКХ. Вместе с тем, они являются как бы разрозненными и не образуют систему мероприятий, тесно увязанных одно с другим в едином пакете и имеющих четко разработанный механизм внедрения.

Системность проведения реформы ЖКХ имеет неоспоримое зна-

чение. Бессистемное проведение отдельных, пусть даже самых прогрессивных мер может не только привести к нежелаемым результатам, но и иметь негативные последствия.

Важнейшей стратегической целью реформирования ЖКХ является повышение качества жизни населения путем улучшения жилищных условий, сохранения жилищного фонда и повышения уровня жилищно-коммунального обслуживания граждан в соответствии с действующими стандартами качества. Подцели реформы ЖКХ следующие:

- повышение уровня технического состояния жилищного фонда;
- повышение качества жилья и жилищно-коммунального обслуживания;
- снижение производственных затрат предприятий ЖКХ;
- снижение расходов местных бюджетов на содержание ЖКХ;
- повышение уровня обеспечения населения жильем.

Реализация поставленных целей может быть осуществлена путем решения следующих задач:

- повышение эффективности системы управления ЖКХ;
- совершенствование ценообразования;
- формирование конкурентной среды в сфере жилищно-коммунального хозяйства;
- обеспечение социальной поддержки населения в процессе проведения реформы;
- улучшение технического состояния жилфонда и основных фондов коммунальных предприятий.

Достижение целей и решение поставленных задач реформирования ЖКХ должно осуществляться путем проведения комплекса взаимосвязанных мероприятий. Весь комплекс мероприятий, по нашему мнению, целесообразно разделить на две группы:

- мероприятия, которые решают задачи собственно реформирования хозяйственных отношений и носят, в основном, экономико-организационный и правовой характер. Для их проведения не требуется вовлечения значительных ресурсов, однако необходима серьезная научно-методическая разработка содержания реформы, в том числе обоснование технологической последовательности проведения мероприятий;

- мероприятия и проекты, направленные на решение конкретных задач развития ЖКХ.

Реформа ЖКХ должна удовлетворять интересы всех участников процесса жилищно-коммунального обслуживания, но приоритет следует отдавать интересам населения. В реформировании ЖКХ должны

принимать участие все стороны: производители ЖКУ (предприятия и организации жилищно-коммунального хозяйства), потребители (население, учреждения, предприятия и организации), органы власти различных уровней. У каждой из сторон свои функции, а общим у всех должна быть заинтересованность в эффективном проведении реформы ЖКХ. Сегодня нет гармонии интересов производителей и потребителей ЖКУ. Достичь ее – одна из задач реформы ЖКХ.

Результаты реформы во многом зависят от проработки технологии ее проведения, т.е. от обоснования последовательности реализации запланированных мероприятий и способов их ресурсного обеспечения, разработки механизмов, которые обеспечивают практическую реализацию реформы, включая эффективное использование ресурсов. Важная роль в проведении реформы ЖКХ должна принадлежать мероприятиям по организационно-методическому, правовому, кадровому, техническому, финансовому, информационному, инновационному, маркетинговому, социально-психологическому и другим видам обеспечения.

Организационно-методическое обеспечение должно представлять собой создание гармонической системы по разработке, реализации, корректированию и доработке целой системы планово-программных и проектных документов и методических материалов. Организационно-методическое обеспечение реформирования и развития ЖКХ, например города, это прежде всего разработка комплексной программы реформирования, которая включает систему взаимоувязанных программ, схем и проектов. К их числу можно отнести Программу реконструкции микрорайонов города, капитального ремонта и модернизации жилищного фонда, новые методики оплаты жилищно-коммунальных услуг и механизмы их внедрения, правила пользования городским электро-транспортом, водопроводом, канализацией и др., стандарты качества ЖКУ и т.п. Все эти крайне важные и необходимые мероприятия могут быть результативными только в случае, если они тесно увязаны между собой и с методическими материалами.

Правовое обеспечение – разработка и принятие на уровне города или более высоких уровнях управления пакета нормативно-правовых документов и положений по созданию необходимых условий для реформирования и развития ЖКХ.

Финансовое обеспечение является необходимым условием проведения реформы ЖКХ. Разработка механизма привлечения существенных финансовых ресурсов для решения задач реформирования и развития отрасли в настоящее время является приоритетной. Важность финансового обеспечения возрастает, особенно учитывая убыточный

характер деятельности многих предприятий отрасли и необходимость постепенного перехода в рыночных условиях на самофинансирование.

Обеспечение реформирования ЖКХ высококвалифицированным персоналом и прежде всего высококвалифицированными менеджерами – одна из неотложных задач. Ее решение позволит реализовать реформу, существенно улучшить деятельность предприятий и организаций ЖКХ.

Особую роль в реформировании играет социально-психологическое обеспечение, которое предполагает психологическую готовность населения и работников ЖКХ принять и поддержать нововведения.

Результаты реформы во многом зависят от проработки технологии ее проведения, т.е. от обоснования и способов их ресурсного обеспечения, разработки механизмов, которые обеспечивают практическую реализацию реформы, включая эффективное использование ресурсов.

Общеизвестно, что проведение реформы необходимо начинать с глубокого анализа состояния ЖКХ, технического и экономического аудита предприятий и организаций отрасли, проведения сплошной инвентаризации и переоценки основных фондов ЖКХ. Цель этого этапа – создать базу (определить точку отсчета) для проведения следующих этапов реформирования, без создания которой нельзя рассчитывать на серьезный успех. К сожалению, следует признать, что ЖКХ во многих городах не справилось с этой задачей. На предприятиях жилищно-коммунального хозяйства не выполнен технический и экономический аудит, не проведена полная инвентаризация основных фондов. Особенно отрицательно это сказалось в жилищном хозяйстве, где невыполнение одних мероприятий обусловило невозможность проведения других. А именно, отсутствие сплошной инвентаризации жилого фонда не позволило провести его полную паспортизацию и перейти на пообъектный учет затрат на ремонт и содержание жилых домов и придомовых территорий. В свою очередь, отсутствие пообъектного учета не позволяет жилищным организациям перейти к дифференцированным тарифам квартирной платы, предусмотренным методическими указаниями, утвержденным Постановлением КМУ №560 от 12.07.2005г. [8]. Отсутствие реальной стоимости жилого фонда (последняя его переоценка проводилась по состоянию на 1.01.1972г., а затем многочисленные индексации) отрицательно скажется на проведении следующего мероприятия реформы – включение в тариф квартплаты, затрат на капитальный ремонт жилых домов. Как видно, невыполнение (или несвоевременное выполнение) одних мероприятий ведет к сбоям выполнения целого ряда других.

Считаем, что для устранения допущенных сбоев в проведении реформы ЖКХ и недопущения, подобного в будущем, все участники реформирования должны активизировать свою работу, особенно по организационно-методическому обеспечению. Учитывая особенности отрасли (обеспеченность и уровень квалификации персонала, недостаточность финансовых ресурсов, муниципальную форму собственности и низкую мотивацию работников), методическое обеспечение реформы должно работать на опережение проведения комплекса мероприятий.

Безотлагательной общегосударственной задачей, по нашему мнению, является проведение переоценки основных фондов ЖКХ. Для проведения переоценки необходимо качественно разработанное отраслевым госкомитетом методическое обеспечение (порядок проведения и оформление результатов, нормативная база).

Что касается методического обеспечения, уже разработанного Госкомитетом по строительству, архитектуре и жилищно-коммунальному хозяйству, необходимо отметить следующее:

- большинство методических материалов разработано в виде методических рекомендаций, т.е. они не являются обязательными для выполнения;
- некоторые из методических рекомендаций не полностью отвечают принципам реформы: прозрачность, простота и понятность расчетов;
- в ряде методических рекомендаций не учтено существующее положение вопроса, в результате чего отсутствует механизм их внедрения. Например, в методических рекомендациях по расчету двухставочных тарифов в водо- и теплоснабжении обязательным условием их применения является учет отпуска воды (тепла) с помощью счетчиков [9]. Фактически счетчики установлены менее чем у половины абонентов – условие не выполняется. Следовательно, для получения выгоды в результате применения двухставочных тарифов согласно рекомендациям необходимо активизировать работу по установке счетчиков. Похожее положение в жилищном хозяйстве, где идеальная система дифференциации тарифов квартплаты (Постановление КМУ №560 от 12.07.2005г.) на сегодня не может быть внедрена из-за отсутствия пообъектного учета затрат на ремонт и содержание домов и придомовых территорий.

Учитывая особенности отрасли ЖКХ, изложенные выше, представляется целесообразным:

- по особо важным (ключевым) вопросам методические разработ-

ки готовить в виде инструкций – обязательных к выполнению;

- создать комплекс методических разработок, обеспечивающих повышение мотивации работников отрасли. При этом мотивация должна базироваться на выполнении показателей, характеризующих реформирование ЖКХ.

Следовательно, каждый вопрос реформирования надо решать комплексно с учетом существующего положения и обеспечивая для этого выполнение ряда смежных задач.

Обобщая сказанное выше, еще раз отметим основные пути повышения эффективности реформирования жилищно-коммунального хозяйства:

- усиление целенаправленности;
- повышение уровня комплексности и финансово-экономического обоснования принятых решений;
- улучшение финансового, организационно-методического, информационного, кадрового и социально-психологического обеспечения реформы.

1.Шутенко Л.М., Семенов В.Т., Ковалевський Г.В., Тітяєв В.І., Карпушин Е.І. та ін. Концепція комплексного соціально-економічного розвитку м.Харкова до 2010 р. // Коммунальное хозяйство городов: Науч.-техн. сб. Вып.24. – К.: Техніка, 2000. – С.3-43.

2.Програма розвитку і реформування житлово-комунального господарства м.Харкова на 2003-2010 рр. / Колектив авторів під керівництвом Л.М.Шутенка, В.М.Бабаєва, В.Т.Семенова, Г.В.Ковалевського, В.І.Торкатюка). – Харків: ХДАМГ, 2003. – 205 с.

3.Кириллова А.Н. Жилищная политика в условиях рыночных отношений: задачи и механизмы реализации. – М.: УРСС, 1999. – С.108-116.

4.Ковалевский Г.В., Козак Т.В. Новая программа развития жилищно-коммунальных комплексов и эффективность экономики стран, регионов и городов // Коммунальное хозяйство городов: Науч.-техн. сб. Вып.54. – К.: Техніка, 2004. – С.132-140.

5.Основні показники господарсько-фінансової діяльності організацій системи Держкомунгоспу України за 2003 рік. – К.: Держкомітет України з питань житлово-комунального господарства, 2004. – 64 с.

6.Основні показники діяльності підприємств і організацій житлово-комунального господарства комунальної власності за 2005 рік. – К.: Міністерство будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України, 2006. – 98 с.

7.Про загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2004-2010 роки: Закон України №1869-IV від 24.06.2004р.

8.Порядок формування тарифів на послуги з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій, затверджений постановою КМУ №560 від 12.07.2005р.

9.Методичні рекомендації щодо застосування Порядку формування тарифів на послуги централізованого водопостачання та водовідведення / Держжитлокомунгосп від 27.11.03 р. – www.dikg.gov.ua.

Получено 21.08.2006